

Die Macht der Minderheit

VB verfassungsblog.de/die-macht-der-minderheit/

Maximilian Steinbeis Fr 3 Jul 2020

Parlamentsrecht ist für das deutsche öffentliche Recht ein bisschen das, was der Diskuswurf für die Olympischen Spiele ist: Urbild athletischer Tugend, eine tief ehrwürdige Sache mit großer Tradition, die jeder kennt und kein Mensch sich jemals im Fernsehen anschauen, geschweige denn praktizieren würde, der das nicht aus beruflichen Gründen muss. Verglichen mit den Institutions- und Verfahrensregeln des Bundestags ist sogar das Wahlrecht, das zumindest auf mathe-affine Karohemdenträger eine gewisse Attraktion ausübt, ein veritabler Zuschauersport. Diese Missachtung ist natürlich sehr zu bedauern und ein großer Fehler, und deshalb fügt es sich glücklich, dass in dieser Woche beides, Wahl- und Parlamentsrecht, auf das Faszinierendste aufeinander traf.

Ein Trilemma

Es geht um die Reform des Wahlgesetzes, die bekanntlich schleunigst ins Bundesgesetzblatt muss, damit nicht womöglich schon bei der Bundestagswahl 2021 die Mitgliederzahl des Parlaments ins vollkommen Groteske wuchert. Welche Ursachen das hat, welche Lösungen es gäbe und welche Vor- und Nachteile diese jeweils nach sich zögen, das wurde in den letzten Jahren und Monaten ad nauseam rauf- und runterdiskutiert, deshalb hier nur in aller Kürze: Unstreitig ist im Prinzip, dass der Bundestag a) proportional zum Stimmenanteil der Parteien zusammengesetzt sein, b) durch vernünftig proportionierte Wahlkreise und darin direkt gewählte Abgeordnete regionale Repräsentanz herstellen und c) nicht ins Uferlose anwachsen soll. Die längste Zeit war das kein Problem, aber in einer Zeit, wo die größten Parteien nur noch 30+ Prozent bekommen und trotzdem weiterhin flächendeckend die Direktmandate einstreichen, als sei nichts geschehen, geht das nicht mehr zusammen: eins der drei Ziele muss man opfern. Man kann somit entweder a) die proportionale Zusammensetzung verzerren (= nicht mehr alle Überhangmandate ausgleichen) oder b) weniger Direktmandate vorsehen (= die Zahl der Wahlkreise verringern bzw. nicht mehr jeder Wahlkreisgewinner_in ein Mandat garantieren) oder c) die Explosion des Bundestags in Kauf nehmen (= alles lassen, wie es ist). Was immer man tut, wird irgendwer als höchst undemokratisch skandalisieren, als Angriff auf die Grundlagen des Zusammenlebens, verfassungsrechtlich schwerst bedenklich und verfassungspolitisch ganz und gar unerträglich. Deshalb ist es nicht so furchtbar verwunderlich, was schon seit Jahren in dieser Hinsicht passiert, nämlich: nichts.

Genau genommen stimmt das nicht ganz. Es gäbe durchaus aus der Mitte des Parlaments einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf, der sich zu einem Lösungsvorschlag bekennt. Drei der vier Oppositionsfractionen haben sich dafür zusammengetan, die jeweils kaum Wahlkreise direkt gewinnen und deshalb wenig überraschend die Lösung favorisieren, das Trilemma zu Lasten der Zahl der

Direktmandate aufzulösen: Statt 299 Wahlkreise soll es künftig nur noch 250 geben und sich das Verhältnis von Listen- und Direktmandaten von regulär 50:50 zu 60:40 verschieben. So die Idee der FDP, der Grünen und der Linken, zu welcher es im Mai bereits eine Anhörung im Innenausschuss gab.

Dass sich die Unionsfraktion mit dem Thema so schwer tut, ist ebenfalls nicht schwer zu begreifen: Dort sitzen 231 von 246 Abgeordneten auf einem Direktmandat und verspüren nur geringe Neigung, sich womöglich selber abzuschaffen. Das gilt vor allem für die CSU, deren 46 Abgeordnete sämtlich ihr Mandat ihrer relativen Mehrheit in ihren Wahlkreisen verdanken. Wie gut für sie, könnte man naiverweise meinen, dass sie gemeinsam mit ihren Koalitionspartnern die Mehrheit haben und die Opposition nur die Minderheit: Da können sie deren Gesetzentwurf einfach ablehnen.

Advertisement

Stellenausschreibung

An der **Johannes Gutenberg-Universität Mainz**, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Informationsrecht, insbesondere Datenschutzrecht (**Prof. Dr. Matthias Bäcker**, LL.M.) ist die Stelle einer/s **wissenschaftlichen Mitarbeiterin/s (100%)** zu besetzen. Es besteht Gelegenheit zur Promotion oder ggfs. Habilitation. Nähere Informationen finden Sie [hier](#).

Tun sie aber nicht. Stattdessen folgt die Koalition einer Taktik, die wir schon von der Ehe für alle kennen: Dem Oppositionsentwurf wird weder zugestimmt noch wird er abgelehnt. Im Innenausschuss verspürte die Mehrheit in der letzten Sitzung weiterhin Beratungsbedarf und vertagte das Thema, als hätte man alle Zeit der Welt. Ohne eine Beschlussempfehlung des Ausschusses kann regulär das Plenum nicht in die zweite und dritte Lesung eintreten, weshalb die für den heutigen Freitag eigentlich geplante Abstimmung über den Oppositionsentwurf kurzerhand von der Tagesordnung flog. Damit, so das Kalkül, braucht sich die Regierungskoalition zu dem Vorschlag der Opposition gar nicht zu verhalten und muss sich nicht darauf festlegen, für oder gegen etwas zu sein, bevor sie überhaupt für sich geklärt hat, was sie überhaupt will.



Namentliche Abstimmung

Formell ist dazu, jedenfalls nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts, nicht viel zu sagen: Einen Anspruch darauf, ihre Gesetzentwürfe beraten und abgestimmt zu bekommen, haben die Oppositionsfraktionen zwar gegen den Bundestag insgesamt,

nicht aber gegen die einzelnen Ausschüsse. Was dort passiert bzw. nicht passiert, sei eh bloß “vorbereitende Handlung des parlamentarischen Innenbereichs”. Zwar steht in der Geschäftsordnung des Bundestags ausdrücklich drin, dass die Ausschüsse zur “baldigen Erledigung der ihnen überwiesenen Aufgaben” verpflichtet sind (§ 62 GO-BT), aber dies sei bloßes “parlamentarisches Binnenrecht” und verfassungsprozessual nicht einklagbar. Stattdessen verweist der Zweite Senat die Opposition u.a. auf ihr Recht, nach zehnwöchiger Untätigkeit einen Bericht des Ausschusses zu verlangen. Das hat sie getan, der Bericht liegt vor, und drin steht, was passiert ist, nämlich nichts.

Aber das Parlamentsrecht gibt auch der Opposition allerhand Möglichkeiten in die Hand, und es war, wie ich höre, die FDP-Fraktion, die in dieser Konstellation eine kreative Idee hatte: nämlich im Plenum über diesen Bericht eine Debatte auf die Tagesordnung setzen und darüber abstimmen zu lassen, auch ohne Ausschussvotum in die zweite und dritte Beratung einzutreten – und zwar in namentlicher Abstimmung. Damit, so die Hoffnung der Opposition, müssen sich die Abgeordneten der Regierungsfractionen, wenn schon nicht darauf festlegen, was sie wollen, dann doch jedenfalls darauf, was sie nicht wollen. Das ist nicht nichts, im Gegenteil. Das ist exakt, wozu die Opposition da ist: der Regierungsmehrheit abzuverlangen, Verantwortung zu übernehmen für das was sie tun oder nicht tun – und im Gegensatz wozu.

Die Unionsfraktion hat sich bekanntlich erst in dieser Woche überhaupt intern auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen können, und siehe da, der Vorschlag sieht dem Oppositionsentwurf gar nicht so unähnlich: eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise, wenn auch nur um 19 statt um 49. Auf der anderen Seite sollen sieben Überhangmandate nicht mehr ausgeglichen werden – was sich die Union womöglich noch von der SPD wird abverhandeln lassen, wenn die dafür ihre Forderung abräumt, die Zahl der Mandate bei 690 zu deckeln und nötigenfalls Überhangmandate zu kappen. Wenn sich die Koalition darauf dann über den Sommer einigt, dann wird sie der Basis in den Wahlkreisen erklären müssen, warum sie z.T. bereits Direktkandidaten aufgestellt haben und das womöglich wiederholen müssen. Aber das wird immer noch leichter, als den Wähler_innen einen Bundestag mit womöglich 800+ Mitgliedern mitsamt dem Eingeständnis zu verkaufen, gegen ein Modell gestimmt zu haben, das dies vermeidet, und kein eigenes vorgelegt zu haben.

Den Koalitionsfraktionen ist immerhin anzurechnen, dass sie zuletzt wenigstens nicht auch noch die namentliche Abstimmung torpediert haben. Diese abzulehnen, wäre rechtlich wohl auch kaum zu rechtfertigen gewesen. Aber das entschuldigt nicht, dass allmählich zu einer gängigen und etablierten Koalitionspraxis wird, was das BVerfG schon vor 68 Jahren mit diesen Worten als Gefahr für den Parlamentarismus markiert hat:

Bei illoyaler oder unsachgemäßer Behandlung mag ein Antrag im Ausschuß “begraben”, die Beratung und Beschlußfassung durch das Plenum praktisch verhindert werden können.

Gerade an solchen unscheinbaren, scheinbar technischen Dingen stellt sich heraus, wie robust die Fundamente sind, auf denen die parlamentarische Demokratie ruht. In so vielen Demokratien ringsum war in den letzten Jahren zu beobachten, wie dieses Fundament erodiert – allen voran in den USA, wo beide Seiten sich seit Jahrzehnten immer weniger Selbstbeschränkungen dabei auferlegen, ihre verfahrensrechtlichen Möglichkeiten, sich wechselseitig das Leben so schwer wie möglich zu machen, bis zum letzten auszuschöpfen. Die Weigerung des republikanischen Mehrheitsführers im US-Senat, die Nominierung von Obamas Supreme-Court-Kandidat Merrick Garland auch nur auf die Tagesordnung zu setzen, war der vorläufige Tiefpunkt dieser Entwicklung.

Die Woche auf dem Verfassungsblog

... in LENNART KOKOTTs Zusammenfassung:

In den vergangenen Wochen reihte sich eine bemerkenswerte Entscheidung des **Supreme Courts der Vereinigten Staaten** an die nächste. Nicht zuletzt aufgrund der anstehenden Präsidentschaftswahl stehen die Entscheidungen und ihre Implikationen für den Wahlkampf zwischen Amtsinhaber Trump und Herausforderer Biden im Blickpunkt. Eine knappe Entscheidung, die es dem Präsidenten erlaubt, hohe Beamte allein aus politischen Gründen zu entlassen, könnte sich als fatale Aushebelung demokratischer *checks and balances* erweisen, schreibt [DAVID M. DRIESEN](#). In [Corona Constitutional #39](#) spricht MAXIMILIAN STEINBEIS mit STEPHEN F. ROSS über das jüngste Abteilungsurteil des Gerichts und über die besondere verfassungsprozesstheoretische Konstellation, die Chief Justice Roberts bewogen hat, sich der Mehrheitsmeinung anzuschließen. Dass die Entscheidung zwar auf den ersten Blick reproduktive Rechte sichere, dürfe nicht fehlleiten, warnt [SARAH KATHARINA STEIN](#), und zeigt auf, dass sie doch zu einer langsamen Aushöhlung des umfangreichen Schutzes führen könne. [LEAH LITMAN](#) blickt schließlich auf eine noch anstehende Entscheidung, in der sich das Gericht dazu äußern wird, ob Staaten ihre *electors*, also die Wahlpersonen im *electoral college*, das den Präsidenten tatsächlich wählt, verpflichten können, sich an die Wahlergebnisse im allgemeinen Wahlgang zu halten. Dies werde das Gericht wohl zulassen – mit Folgen für die anstehende Präsidentschaftswahl.

In **Russland** wurden unterdessen weitreichende **Änderungen der Verfassung** in einer Volksabstimmung durchgewunken. [JOHANNES SOCHER](#) stellt den Verfassungsänderungsprozess und die wesentlichen Inhalte vor und konstatiert schwere Legitimationsdefizite, die die Änderungen als Musterbeispiel eines *abusive constitutionalism* mit dem Ziel, dem gegenwärtigen Präsidenten die Macht zu sichern, erscheinen ließen. Die Verfassungsreform diene auch der Demoralisierung der politischen Gegner des Präsidenten, schreibt [CAROLINE VON GALL](#), dessen Stellung im Verfassungsgefüge noch einmal deutlich gestärkt werde. Zudem seien zentrale Elemente von Putins anti-liberaler Verfassungspraxis konstitutionalisiert worden. [YULIA IOFFE](#) und [HEDI VITERBO](#) weisen auf queerfeindliche Elemente der

Verfassungsreform hin, die unter dem Deckmantel des Schutzes von Kinderrechten heteronormative Familienmodelle verabsolutierten und zur Wahlmobilisierung für das Referendum gedient hätten.

Zur gegenwärtig in Deutschland geführten Debatte über eine Streichung des **Begriffs der Rasse** aus dem Grundgesetz schreibt PIERRE DE VOS, aus südafrikanischer Perspektive wäre ein solches Vorgehen irritierend. In Bezug auf die südafrikanische Verfassung würde ein solcher Vorschlag als rückschrittliche Verteidigung weißer Privilegien wahrgenommen.

Die **Covid-19-Pandemie** beschäftigt weiterhin das Verfassungsrecht. KRISTIN BERGTORA SANDVIK und JULIA KOEHLER-OLSEN analysieren vor dem Hintergrund der Kinderrechtskonvention und ihrer Umsetzung in norwegisches Verfassungsrecht die disproportionalen Lasten, die Kinder in der Pandemie zu tragen gehabt hätten, und zeigen Alternativen für eine kinderrechtskonforme Krisenbewältigung auf. MIKA KNÖR ordnet die seit April geltende Einreisesperre für Nicht-Japaner_innen nach Japan in den verfassungsrechtlichen Immigrationsdiskurs des Landes ein und zeigt, ob die äußerst konservative Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs in Einwanderungsfragen sich in Auseinandersetzung mit dem Einreisestopp wandeln könnte.

Dass es mit der **Einigkeit** im Vereinigten Königreich so eine Sache ist, habe die Pandemie sehr deutlich gemacht, schreibt CATRIONA MULLAY, und blickt auf die zentrifugale Dynamik der Bekämpfung des Coronavirus, der die britische Regierung nichts entgegenzusetzen habe.

Apropos Vereinigtes Königreich: Die britische Generalanwältin am Europäischen Gerichtshof müsse nun, da der **Brexit** vollzogen sei, das Gericht verlassen, meint SERHII LASHYN. Dies sei die unbequeme, aber notwendige Konsequenz aus dem Austritt des Vereinigten Königreichs und überdies geboten, um die Unabhängigkeit von Richter_innen nicht schlechter zu stellen als diejenige der Generalanwält_innen.

Die prekäre und menschenunwürdige Situation von **Geflüchteten auf den griechischen Inseln** ist in den letzten Wochen aus dem Fokus der Berichterstattung gerückt. Dass sie sich aber nicht verbessert hat, es im Gegenteil in der Pandemie vermehrt zu illegalen Pushbacks gekommen ist und wie schwierig der Zugang zum Recht für Geflüchtete ist, berichten NIKI GEORGIOU und ROBERT NESTLER von Equal Rights Beyond Borders im Gespräch mit MAXIMILIAN STEINBEIS in Corona Constitutional #41.

Zwei Entscheidungen deutscher Gerichte, die sich mit **Diskriminierung aufgrund der geschlechtlichen Identität** auseinandersetzen, haben in dieser Woche für Aufmerksamkeit gesorgt. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Verfassungsbeschwerde, mit der sich die Beschwerdeführerin gegen die Ansprache als „Kunde“ durch ihre Bank wehrte, aus formalen Gründen nicht zur Entscheidung angenommen. Die jüngere Rechtsprechung des Gerichts deute aber darauf hin, dass

sich das Gericht der Anerkennung eines Anspruchs auf geschlechtergerechte Sprache nicht grundsätzlich verschließe und in Zukunft in diesem Sinne entscheiden könnte, schreibt ISABEL LISCHESKI. LEONIE STEINL stellt eine Entscheidung des Oberlandesgerichts Köln vor, die den Tatbestand der Volksverhetzung bei Hassrede gegen Frauen erfüllt sah. Die geschlechterbezogene Dimension von *hate speech* – insbesondere im Netz – ernst zu nehmen, sei ein überfälliger Schritt und ein wichtiges Zeichen in der strafrechtlichen Debatte.

Einen Fall von Hassrede erkannte hingegen überraschenderweise der Bundesinnenminister im Fall einer satirischen, **polizeikritischen Kolumne** in der tageszeitung und drohte mit einer Anzeige der Kolumnistin Hengameh Yaghoobifarah. Es ist dies nicht die erste Auffälligkeit dieser Art, die mit Blick auf die Selbstbezeichnung des Innenministeriums als Verfassungsministerium stutzig macht. In Corona Constitutional #40 hat MAXIMILIAN STEINBEIS darum mit dem Anthropologen WERNER SCHIFFAUER über die Kultur und die innere Funktionsweise des Ministeriums gesprochen und erörtert, welches Verständnis von Staat und Gesellschaft dort gepflegt wird.

Die ordnungsbehördliche Reaktion auf **lokale Covid-19-Ausbrüche** in Deutschland wirft Fragen auf. ANDREA KIEßLING blickt auf die verwaltungsrechtlichen Grundlagen der Anordnung von Massenquarantäne von Unterkünften oder ganzen Wohnblöcken und legt dar, warum die gegenwärtige Praxis in Teilen verfassungswidrig ist. Mit Blick auf das Infektionsgeschehen in der Fleischindustrie wurden Forderungen laut, die Unternehmen an den Kosten der Eindämmungsmaßnahmen zu beteiligen. THORSTEN KOCH untersucht, welche rechtlichen Mittel dafür zur Verfügung stünden und kommt zu dem Schluss, dass die klassischen Instrumentarien des Gefahrenabwehrrechts seien nicht auf die Situation eines pandemischen Infektionsgeschehens zugeschnitten; vielmehr sei der Gesetzgeber nun gefragt. Die Frage gerechter Kostentragung stellt sich auch mit Blick auf die Übernahme von Testkosten durch die Krankenversicherungen, schreibt FRANCISKA ENGESER, denn hier bestünde die Gefahr, dass die privaten Krankenversicherungen nicht angemessen beteiligt werden.

MAXIMILIAN KOLTER befasst sich schließlich aus rechtstheoretischer Perspektive mit dem Entwurf eines neuen Verbandssanktionengesetzes, das ein **Unternehmensstrafrecht** sein wolle, expressive Potenziale eines solchen aber verschenke und nicht einmal von außen bedrohlich für die Normadressat_innen wirke.

Das war's dann wieder. Ihnen alles Gute, ich spare mir mal die sonst hier übliche Bitte um Zuwendungen (Zuwendungen? Na ja, auf Steady halt, oder an paypal@verfassungsblog.de, Sie wissen schon) und wünsche Ihnen eine schöne Sommerwoche. Nächste Woche melde ich mich noch mal, dann brauche ich eine Pause, was aber nicht bedeutet, dass hier auf dem Verfassungsblog die Rollläden heruntergehen, aber näheres dazu demnächst. Viele Grüße,

Ihr



While you are here...

If you enjoyed reading this post – would you consider supporting our work? Just click [here](#). Thanks!

All the best, *Max Steinbeis*

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Steinbeis, Maximilian: *Die Macht der Minderheit*, *VerfBlog*, 2020/7/03, <https://verfassungsblog.de/die-macht-der-minderheit/>.